

Brussel, 9.12.2021
COM(2021) 777 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Een inclusiever en beschermender Europa: uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven

“Haat is haat, en die hoeft niemand te dulden.”

Ursula von der Leyen, voorzitter van de Europese Commissie
Toespraak over de Staat van de Europese Unie, september 2020

1. Inleiding

In haar toespraak over de Staat van de Unie van 2020[1] wees Commissievoorzitter Von der Leyen op de broosheid van de vooruitgang in de strijd tegen racisme en haat, en benadrukte zij dat het moment voor verandering was aangebroken, om een Unie te bouwen die racisme veroordeelt en zich ertegen teweer stelt. Zij kondigde aan dat de Commissie zou voorstellen *“om de lijst van EU-misdrijven uit te breiden tot alle vormen van haatmisdrijven en haatzaaiende taal op grond van ras, religie, geslacht en seksualiteit.”*

De bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven maakt deel uit van de werkzaamheden van de Commissie om de fundamentele waarden van de EU te bevorderen en ervoor te zorgen dat het Handvest van de grondrechten van de EU (“het Handvest”) wordt nageleefd. Alle vormen en uitingen van haat en onverdraagzaamheid zijn onverenigbaar met de waarden waarop de Europese Unie berust, namelijk eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden, die zijn vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (“VEU”), hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

Elke vorm van discriminatie – op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, zoals vastgelegd in artikel 19 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”) – is verboden. Tegelijkertijd is de vrijheid van meningsuiting een van de pijlers zijn van een democratische en pluralistische samenleving en moet deze krachtig worden beschermd. Bovendien moet de EU, zoals bepaald in artikel 67 VWEU, een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zijn waarin de grondrechten worden geëerbiedigd. Door middel van maatregelen moet zij een hoog niveau van veiligheid waarborgen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en van racisme en vreemdelingenhaat.

Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven treffen niet alleen de individuele slachtoffers en hun gemeenschappen, door hen te kwetsen en hun fundamentele rechten en vrijheden te beperken, maar ook de samenleving in haar geheel. Haat ondermijnt de fundamenten van onze samenleving. Haat verzwakt wederzijds begrip en respect voor diversiteit waarop pluralistische en democratische samenlevingen zijn gebouwd.

De afgelopen decennia is er in Europa een sterke toename van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven[2]. Haat wordt steeds meer mainstream[3] en is gericht tegen individuen en

[1] Staat van de Unie 2020, Intentieverklaring, Brussel, 16 september 2020.
[2] Zie bijvoorbeeld de jaarverslagen 2019 en 2020 van de ECRI op: https://rm.coe.int/ecri-annual-report-2019/16809ca3e1 en https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59; studie in

groepen mensen die "een gemeenschappelijk kenmerk" delen of als zodanig worden gepercipieerd. Het kan gaan om kenmerken als ras, etniciteit, taal, godsdienst, nationaliteit, leeftijd, geslacht, seksuele geaardheid, genderidentiteit, genderexpressie, geslachtskenmerken of enig ander fundamenteel kenmerk, of een combinatie van dergelijke kenmerken. Deze kenmerken zijn over het algemeen zichtbaar of merkbaar voor anderen en vormen dus gemakkelijker het doelwit van daders, zij verwijzen naar een aspect van iemands identiteit dat onveranderlijk is of fundamenteel is voor het gevoel van eigenwaarde van een persoon, en tegelijkertijd zijn zij een teken van een groepsidentiteit[4].

Het toenemend gebruik van internet en sociale media heeft in de loop der jaren ook voor meer online haatzaaiende uitlatingen gezorgd. Het snel delen van haatzaaiende uitlatingen in de digitale wereld wordt vergemakkelijkt door het effect van de online ongeremdheid, aangezien de veronderstelde anonimiteit op het internet en het gevoel van straffeloosheid de remming van mensen om dergelijke strafbare feiten te plegen, verminderen. Tegelijkertijd worden emoties en kwetsbaarheden steeds vaker gebruikt, onder meer in het publieke debat met het oog op politiek gewin, om racistische en xenofobe verklaringen en aanvallen te verspreiden, die in veel gevallen ook via sociale media worden versterkt[5]. De verspreiding van haat onder potentieel kwetsbaar doelpubliek kan worden waargenomen in een breed spectrum, gaande van jihadistisch gewelddadig extremisme tot gewelddadig extremisme uit rechtse en linkse hoek[6]. Dit heeft bijgedragen tot een polarisatie van de samenleving, die vervolgens heeft geleid tot een toename van het aantal haatzaaiende uitlatingen tegen met name gemarginaliseerde groepen.

De gezondheidscrisis als gevolg van de COVID-19-pandemie heeft de gevoelens van onveiligheid, isolement en angst verergerd, waardoor een klimaat is gecreëerd waarin haatzaaiende uitlatingen gedijen. De pandemie zelf is door verschillende extremistische ideologische bewegingen gebruikt om specifieke bevolkingsgroepen te viseren (op verschillende gronden, zoals nationaliteit, godsdienst, ras, geslacht, seksuele geaardheid, huidskleur en zelfs leeftijd), hetgeen ook heeft geleid tot haatmisdrijven[7].

De Commissie beoogt de lijst van vormen van EU-criminaliteit uit te breiden tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven. Haat heeft geen plaats in de EU, moet met alle beschikbare middelen worden bestreden, onder meer door middel van het strafrecht.

2. Context van het initiatief

opdracht van de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken van het Europees Parlement "Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches", juli 2020.

[3] Zie het voorwoord van secretaris-generaal van de Verenigde Naties, António Guterres, bij de strategie en het actieplan van de Verenigde Naties inzake haatuitingen, mei 2019.

[4] OVSE/ODIHR, "Hate Crime Laws, A Practical Guide"

[5] Zie de bevindingen van de raadpleging georganiseerd door het International Dialogue Centre en de European Council for Religious Leaders/Religions for Peace Europe, 20 april 2021; Article 19, "Responding to "hate speech": Comparative overview of six EU countries", 2018.

[6] Europol European Union Terrorism Situation and Trend Report, 2021

[7] Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech van de Verenigde Naties, 11 mei 2020.

Artikel 83, lid 1, VWEU bevat een uitputtende lijst van vormen van criminaliteit[8] waarvoor het Europees Parlement en de Raad minimumvoorschriften kunnen vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties die in alle EU-lidstaten van toepassing zijn. Het bepaalt tevens dat de Raad, afhankelijk van de **ontwikkelingen in de criminaliteit**, bij besluit deze lijst kan uitbreiden tot **andere vormen van bijzonder zware criminaliteit** met een **grensoverschrijdende dimensie** die voortvloeit uit de **aard of de gevolgen** van deze strafbare feiten of uit een **bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden**.

De aanneming door de Raad van een dergelijk besluit zou een eerste stap zijn in de totstandbrenging van de rechtsgrondslag die nodig is om, in een tweede fase, een gemeenschappelijk rechtskader vast te stellen voor de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven in de hele EU. Die toekomstige wetgeving zou een aanvulling vormen op de huidige EU-wetgeving die bepaalt dat haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op grond van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming of nationale of etnische afkomst strafbaar moeten worden gesteld (zie punt 2.2), en zou andere specifieke gronden bestrijken.

Voor dit initiatief is solide voorbereidend werk verricht, waaronder een externe studie[9], een uitgebreide raadpleging van de Commissie en een groot aantal beschikbare verslagen en studies.

2.1. Institutionele context

De Commissie presenteert dit initiatief op basis van artikel 17, lid 1, VEU[10] en volgens de in artikel 83, lid 1, VWEU bedoelde tweefasenprocedure:

De eerste fase houdt in dat de Raad met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement, bij besluit vaststelt dat haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven worden aangemerkt als een andere vorm van criminaliteit die voldoet aan de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU. Dat besluit zal de lijst van de in artikel 83, lid 1, VWEU genoemde vormen van criminaliteit uitbreiden tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven. Dit zal een rechtsgrondslag creëren op basis waarvan het Europees Parlement en de Raad voor deze vorm van criminaliteit bij richtlijnen minimumvoorschriften kunnen vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties.

In een tweede fase kan de Commissie voorstellen doen voor richtlijnen tot vaststelling van minimumvoorschriften inzake de definities van en sancties voor van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, die door het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure moeten worden aangenomen.

[8] Deze lijst bevat de volgende vormen van criminaliteit: terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit.

[9] Studie ter ondersteuning van een initiatief van de Commissie om de lijst van EU-misdrijven van artikel 83, lid 1, VWEU uit te breiden tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven (hierna "de ondersteunende studie" genoemd). De ondersteunende studie bevat een gedetailleerd overzicht van de rechtskaders ter bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven in alle lidstaten. Zij bevat ook een analyse en samenvatting van de informatie, gegevens en standpunten die in het kader van de raadpleging van de Commissie zijn verzameld.

[10] Artikel 17, lid 1, VEU bepaalt: "De Commissie bevordert het algemeen belang van de Unie en neemt daartoe passende initiatieven".

Dit initiatief heeft betrekking op de eerste fase en doet geen afbreuk aan eventuele acties die in een tweede fase worden ondernomen. Het loopt niet vooruit op de werkingssfeer en de inhoud van de later voor te stellen secundaire wetgeving. Evenzo heeft de vaststelling van de hierboven bedoelde richtlijnen gevolgen voor de door het Handvest beschermde fundamentele vrijheden, met name de vrijheid van meningsuiting, met inbegrip van de pers- en mediavrijheid.

Zodra het besluit van de Raad is vastgesteld, zal de Commissie gebruik maken van haar initiatiefrecht in overeenstemming met de vereisten voor betere regelgeving. De Commissie zal een effectbeoordeling uitvoeren om de verschillende opties voor het definiëren van strafbare feiten en sancties zorgvuldig te beoordelen, alsook de gevolgen daarvan voor de grondrechten, met name voor de vrijheid van meningsuiting en de pers- en mediavrijheid, die een stevige basis vormen voor een democratische samenleving[11].

Om de werkingssfeer en de inhoud van de voor te stellen regels nauwkeurig af te bakenen, zal de Commissie bijzondere aandacht besteden aan de ontwikkelingen op het gebied van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, in het licht van de meest recente gegevens en trends. Een dergelijke zorgvuldige beoordeling van maatschappelijke ontwikkelingen en trends zal bijzonder relevant zijn voor het bepalen van de constitutieve bestanddelen van toekomstige strafbare feiten. Dit houdt onder meer in dat wordt bepaald welke specifieke vormen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven strafbaar moeten worden gesteld aan de hand van de beschermde kenmerken van de betrokken personen en groepen.

Bij de voorbereiding van dergelijke secundaire wetgeving zal de Commissie de lidstaten en het Europees Parlement raadplegen, onder meer over de specifieke kenmerken van nationale wetgevingskaders op het gebied van strafrecht en grondrechten. De Commissie zal ook een brede raadpleging houden van alle belanghebbenden, waarbij het Europees Parlement nauw zal worden betrokken.

2.2. De bestrijding van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als een prioriteit van de EU

Op EU-niveau bestaat er al een kader voor een krachtige gemeenschappelijke reactie op racistische en xenofobe haatuitingen en haatmisdrijven, namelijk **Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht** (hierna “het kaderbesluit” genoemd)[12]. Het kaderbesluit moet ervoor zorgen dat ernstige uitingen van racisme en vreemdelingenhaat in de hele EU strafbaar worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties. Het verplicht de lidstaten ertoe om haatzaaiende uitlatingen (d.w.z. het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat op grond van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst) strafbaar te stellen[13] en ervoor te zorgen dat racistische en xenofobe motieven voor andere strafbare feiten dan haatzaaiende uitlatingen hetzij als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd, hetzij door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat.

[11] Zie artikel 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
[12] PB L 328 van 6.12.2008, blz. 55.
[13] Zie artikel 1 van het kaderbesluit.

Via de werkzaamheden van de **Groep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid**[14] biedt de Commissie de lidstaten ondersteuning bij het uitvoeren van het kaderbesluit, teneinde opleiding en capaciteitsopbouw voor rechtshandhaving te ontwikkelen, de registratie van en gegevensverzameling over haatmisdrijven te verbeteren en slachtoffers aan te moedigen haatmisdrijven te melden.

Dit initiatief maakt deel uit van een breder pakket EU-maatregelen voor de bestrijding van illegale haatzaaiende uitlatingen, gewelddadige extremistische ideologieën en terrorisme op het internet, zoals de **EU-gedragscode voor de bestrijding van illegale haatzaaiende uitlatingen op het internet**[15]**,** de **verordening over de aanpak van terroristische online-inhoud**[16] en het **EU-internetforum**[17]**.**

De richtlijn audiovisuele mediadiensten[18] verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat videoplatforms doeltreffende maatregelen nemen, niet alleen tegen de verspreiding van inhoud die een inbreuk vormt op het kaderbesluit, maar ook tegen haatzaaiende uitlatingen op basis van een van de in artikel 21 van het Handvest genoemde gronden. Bovendien voorziet het voorstel van de Commissie voor een **wet inzake digitale diensten**[19] in een ingrijpende hervorming om ervoor te zorgen dat gebruikers online veilig zijn, door middel van verplichtingen om illegale inhoud en systeemrisico’s aan te pakken. Daarnaast zal de update van 2022 van de Europese strategie voor een beter internet voor kinderen[20] erop gericht zijn kinderen te beschermen tegen online-bedreigingen, waaronder cyberpesten en haatzaaiende uitlatingen.

Dit initiatief dient ter ondersteuning van het **EU-actieplan tegen racisme 2020-2025**[21] en van de **strategie ter bestrijding van antisemitisme en ter bevordering van het Joodse leven in de EU**[22]. Het zal ook een aanvulling vormen op recente initiatieven ter bevordering van gelijkheid en respect voor diversiteit, zoals de **strategie voor gelijkheid van lhbtiq'ers 2020-2025**[23]. Deze recente initiatieven hebben duidelijk gemaakt dat er op EU-niveau een krachtige

---

[14] https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/51025

[15] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_nl

[16] PB L 172 van 17.5.2021, blz. 79-109.

[17] Het EU-internetforum is een door de Commissie geleid en op vrijwilligheid gebaseerd initiatief om samen met de technologiesector en andere belanghebbenden te werken aan de bestrijding van gewelddadige extremistische inhoud online.

[18] Richtlijn (EU) 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 69).

[19] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten (wet inzake digitale diensten) en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG, COM(2020) 825 final, 15.12.2020.

[20] COM(2012) 196 final

[21] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, “Een Unie van gelijkheid: EU-actieplan tegen racisme 2020-2025”, COM(2020) 565 final, 18.9.2020.

[22] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, “EU-strategie ter bestrijding van antisemitisme en ter bevordering van het Joodse leven (2021-2030)”COM(2021) 615 final, 5.10.2021.

[23] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, “Een Unie van gelijkheid: strategie voor gelijkheid van lhbtiq'ers 2020-2025”, van 12.11.2020, COM(2020) 698 final. In deze strategie werd vastgesteld dat haatzaaiende uitlatingen en

strafrechtelijke reactie moet komen op haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op **andere gronden dan racisme en vreemdelingenhaat**, met name op grond van geslacht, seksuele geaardheid, leeftijd en handicap[24].

De **strategie voor gendergelijkheid 2020-2025**[25] bevat maatregelen ter bestrijding van gendergerelateerd geweld tegen vrouwen en meisjes, met inbegrip van de noodzaak om specifieke vormen van gendergerelateerd geweld op EU-niveau strafbaar te stellen. Dit initiatief zal een aanvulling vormen op het komende voorstel voor een **richtlijn ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld**. Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven worden gekenmerkt door onderliggende haat tegen een groep personen, met inbegrip van aanzienlijke gendervooroordelen en haat jegens vrouwen, maar de komende richtlijn zal, binnen de grenzen van de bevoegdheid van de EU, bepaalde specifieke vormen van geweld strafbaar stellen die geen element van haat en met name haat jegens een individu als onderdeel van een groep vereisen. Daarom schept dit initiatief ter uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven een aanvullende rechtsgrondslag voor de aanpak van specifieke vormen van ernstig geweld tegen vrouwen en meisjes, die ook kunnen worden gedefinieerd als misogyne haatuitingen of haatmisdrijven die zijn ingegeven door objectief identificeerbare gendergerelateerde vooroordelen.

Dit initiatief zal ook een aanvulling vormen op de **strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030**[26], de **strategie inzake de rechten van slachtoffers 2020-2025**[27] en de **richtlijn slachtofferrechten**[28]. Het zal ook worden afgestemd op de conclusies van de Raad van maart 2021 over het integreren van de vergrijzing in het overheidsbeleid[29] waarin in herinnering werd gebracht dat leeftijdsdiscriminatie een vaak voorkomend verschijnsel is en dat geweld tegen ouderen een opkomend probleem is.

Het Europees Parlement heeft in september 2021 ook een wetgevingsresolutie aangenomen waarin de Commissie werd verzocht een wetgevingsvoorstel in te dienen om gendergerelateerd geweld aan te merken als nieuwe vorm van criminaliteit in de zin van artikel 83, lid 1, VWEU[30]. Dit initiatief is, samen met het komende wetgevingsvoorstel ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, bedoeld om tegemoet te komen aan het verzoek van het Europees Parlement.

---

haatmisdrijven ten aanzien van lhbtiq'ers; — lesbische, homoseksuele, biseksuele, trans-, niet-binaire, interseksuele en queer personen — strafbaar moeten worden gesteld.

[24] Deze beschermde kenmerken behoren tot de gronden van artikel 19, lid 1, VWEU, dat verwijst naar maatregelen ter bestrijding van discriminatie "op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid".

[25] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Een Unie van gelijkheid: strategie voor gendergelijkheid 2020-2025", van 5.3.2020, COM(2020) 152 final.

[26] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Unie van gelijkheid: Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030", 3.3.2021, COM(2021) 101 final.

[27] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "EU-strategie inzake de rechten van slachtoffers (2020-2025)", COM(2020) 258 final, 24.6.2020.

[28] PB L 315 van 14.11.2012, blz. 57-73.

[29] 6976/21, SOC 142, 12 maart 2021

[30] Resolutie van het Europees Parlement van 16 september 2021 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het aanmerken van gendergerelateerd geweld als een nieuwe vorm van criminaliteit als bedoeld in artikel 83, lid 1, VWEU (2021/2035(INL)).

3. De noodzaak om de lijst van EU-misdrijven uit te breiden tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven

Op grond van artikel 83, lid 1, VWEU kan de Raad, afhankelijk van de **ontwikkelingen in de criminaliteit** andere vormen van criminaliteit aanwijzen, mits zij aan bepaalde criteria voldoen. Het moet met name om een vorm van **bijzonder zware** criminaliteit gaan, met een **grensoverschrijdende dimensie** die voortvloeit **uit de aard of de gevolgen** van deze strafbare feiten of uit een **bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden**.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de beoordeling door de Commissie van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven in het licht van de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU.

3.1. Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als een vorm van criminaliteit

Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven worden op internationaal niveau erkend als een vorm van criminaliteit[31].

In zijn aanbeveling van 1997[32] had de Raad van Europa haatzaaiende uitlatingen reeds beschouwd als aansporing tot haat ten aanzien van personen of groepen die door bepaalde beschermde kenmerken worden gekarakteriseerd[33]. Volgens de aanbeveling van de Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid ("ECRI") van de Raad van Europa van 2015 wordt onder haatzaaiende uitlatingen verstaan: *het in welke vorm ook verdedigen of bevorderen van, dan wel aansporen tot laster, haat of kwaadsprekerij jegens een persoon of groep personen, alsmede elke vorm van intimidatie, belediging, negatieve stereotypering, stigmatisering of bedreiging ten aanzien van die persoon of groep personen en de rechtvaardiging van alle voorgaande uitdrukkingsvormen, op grond van ras, huidskleur, afstamming, nationale of etnische afkomst, leeftijd, handicap, taal, godsdienst of overtuiging, geslacht, gender, genderidentiteit, seksuele geaardheid of andere persoonlijke kenmerken of status*[34]. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa ("OVSE") verwijst naar haatmisdrijven als *strafbare feiten die zijn gepleegd met motieven ingegeven door vooroordelen ten aanzien van een bepaalde groep in de samenleving*[35].

---

[31] Zie bijvoorbeeld: Algemene beleidsaanbeveling nr.15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen die de Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid ("ECRI") van de Raad van Europa in december 2015 heeft uitgebracht, de strategie en het actieplan van de Verenigde Naties van mei 2019, artikel 20 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en Besluit nr.9/09 over de bestrijding van haatmisdrijven van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten ("ODHIR") van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa ("OVSE"), Ministeriële Raad, MC(17) Journal nr. 2, Agenda item 8, 2 december 2009.

[32] Aanbeveling R (97) 20 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten over haatzaaiende uitlatingen.

[33] In de werkingssfeer van de aanbeveling is bepaald dat onder de term haatzaaiende uitlatingen wordt verstaan: alle uitdrukkingsvormen die rassenhaat, vreemdelingenhaat, antisemitisme of andere vormen van haat die op onverdraagzaamheid zijn gebaseerd, verspreiden, bevorderen, rechtvaardigen of daartoe aansporen, met inbegrip van: onverdraagzaamheid die voortspruit uit agressief nationalisme en etnocentrisme, discriminatie en vijandigheid jegens minderheden, immigranten en nakomelingen daarvan.

[34] ECRI, Algemene beleidsaanbeveling nr.15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, blz. 3.

[35] Dit is de operationele definitie die de OVSE hanteert in haar verslagen over racistische en xenofobe haatmisdrijven (2021), gendergerelateerde haatmisdrijven (2021), antisemitische haatmisdrijven (2019), anti-islamitische haatmisdrijven (2018), op basis van Besluit nr. 9/09 van de Ministeriële Raad van de OVSE van 2 december 2009 over de bestrijding van haatmisdrijven, waarover alle OVSE-lidstaten, waaronder alle EU-

Het EU-recht voorziet weliswaar niet in een wettelijke definitie van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als zodanig, maar het **kaderbesluit** bevat strafrechtelijke definities van de ernstigste vormen van racisme en vreemdelingenhaat. In het kaderbesluit worden haatzaaiende uitlatingen gedefinieerd als het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat jegens een groep personen die een beschermd kenmerk deelt, of een lid van die groep[36]. Onder haatmisdrijven in de zin van het kaderbesluit[37] wordt verstaan: elk strafbaar feit[38] (basismisdrijf), met uitzondering van haatzaaiende uitlatingen, dat is gepleegd met racistische of xenofobe motieven (door vooroordelen ingegeven motieven).

Zowel bij haatzaaiende uitlatingen als bij haatmisdrijven zijn het **door vooroordelen ingegeven motieven** die de dader tot handelen aanzetten. De geviseerde personen worden geselecteerd op basis van hun werkelijke of vermeende connectie, verbondenheid of band met, steun aan of lidmaatschap van een gemeenschap of groep die een beschermd kenmerk deelt[39]. Dit zijn "identitaire" handelingen of handelingen "met een boodschap", aangezien de boodschap die wordt overgebracht — met name dat de slachtoffers niet tot de samenleving behoren — niet alleen gericht is tot het slachtoffer, maar ook tot zijn gemeenschap of groep[40]. Daarom is het motief van de dader van essentieel belang om deze misdrijven te onderscheiden van andere misdrijven en om vast te stellen dat het om zwaardere misdrijven gaat in het licht van de specifieke gevolgen van deze misdrijven voor het individuele slachtoffer, de gemeenschappen en de samenleving in het algemeen[41].

Haat is een intrinsiek kenmerk van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven. Haat leidt tot een aantasting van en een bedreiging voor de menselijke waardigheid van een persoon of groep. Haat ontkent de gelijkwaardigheid van de betrokkenen als leden van de samenleving[42], met inbegrip van hun recht deel te nemen aan het politieke en sociale leven, dat een fundamenteel beginsel is waarop de EU is gegrondvest. Inzicht in de rol van haat tegen mensen met beschermde kenmerken is van fundamenteel belang voor hun erkenning, en voor de vervolging en bestraffing van dergelijke feiten binnen de strafrechtstelsels.

Gezien het bijzondere kenmerk van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, namelijk haat gericht tegen personen of groepen die beschermde kenmerken delen (of als zodanig worden gepercipieerd), kunnen haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven worden beschouwd als een "vorm van criminaliteit" in de zin van artikel 83, lid 1, VWEU.

---

lidstaten, bij consensus overeenstemming hebben bereikt. Het concept achter die definitie en de praktische implicaties ervan worden nader toegelicht in OVSE ODHIR "Hate Crime Laws A Practical Guide" (2009), blz. 16.

[36] Artikel 1, lid 1, punt a), van het kaderbesluit verplicht de lidstaten tot het strafbaar stellen van *"het publiekelijk aanzetten tot geweld of haat jegens een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd."*

[37] Zie artikel 4: *"De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat racistische en xenofobe motieven voor andere dan in de artikelen 1 en 2 bedoelde delicten als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd, dan wel dat die motieven door de rechter in aanmerking kunnen worden genomen bij de bepaling van de strafmaat."*

[38] Zoals misdrijven tegen het leven, de fysieke integriteit of eigendom van een persoon.

[39] Zie de ondersteunende studie, punt 2.4.2.

[40] OVSE/ODIHR "Hate Crime Laws, A Practical Guide"

[41] Zie de leidraad voor de praktische toepassing van Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht.

[42] OVSE/ODIHR "Hate Crime Laws, A Practical Guide"

Net als bij andere EU-misdrijven met een gemeenschappelijk kenmerk, zoals georganiseerde misdaad of terrorisme, wordt ook hier een bredere groep misdrijven samengebracht, met name rond haat tegen mensen met beschermde kenmerken. De centrale en gemeenschappelijke doelstelling van het strafbaar stellen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven is het bestrijden van haat, dat deze twee categorieën strafbare feiten binnen één "vorm van criminaliteit" samenbrengt. De toevoeging van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als een vorm van criminaliteit zou de Commissie in staat stellen om in een tweede fase secundaire wetgeving voor te stellen die specifiek betrekking heeft op gerelateerde maatschappelijke ontwikkelingen en problemen naarmate deze zich voordoen en zich in de toekomst ontwikkelen.

3.2. Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als een vorm van bijzonder zware criminaliteit

Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven zijn bijzonder ernstige misdrijven vanwege hun schadelijke gevolgen voor de geviseerde personen en voor de samenleving in haar geheel, die de grondslagen van de EU ondermijnen.

3.2.1. De gevolgen voor gemeenschappelijke waarden

Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven ondermijnen de gemeenschappelijke waarden en grondrechten van de EU, die zijn vastgelegd in de artikelen 2 en 6 VEU en in het Handvest.

De bijzondere ernst van dergelijke gedragingen is, gezien de gevolgen ervan voor de waarden en de grondrechten, consequent door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: "EHRM") in zijn rechtspraak erkend. Het EHRM oordeelde dat wanneer handelingen die ernstige strafbare feiten vormen, gericht zijn tegen de lichamelijke of geestelijke integriteit van een persoon, alleen doeltreffende strafrechtelijke mechanismen een adequate bescherming kunnen waarborgen en als afschrikwekkende factor kunnen dienen. Het EHRM was met name van oordeel dat strafrechtelijke maatregelen nodig zijn met betrekking tot directe verbale aanvallen en fysieke bedreigingen die zijn ingegeven door discriminerende houdingen[43].

Het EHRM erkende dat verdraagzaamheid en eerbied voor de gelijke waardigheid van alle mensen de grondslagen vormen van een democratische, pluralistische samenleving en oordeelde dat het in bepaalde democratische samenlevingen nodig kan zijn alle uitdrukkingsvormen die door onverdraagzaamheid ingegeven haat verspreiden, aanwakkeren, bevorderen of rechtvaardigen, te bestraffen of zelfs te voorkomen[44]. Voorts wees het EHRM erop dat strafrechtelijke sancties tegen personen die verantwoordelijk zijn voor de ernstigste uitingen van haat, die anderen aanzetten tot geweld, ook kunnen worden ingeroepen als laatste redmiddel. Om deze redenen heeft het EHRM in zijn rechtspraak consequent erkend dat het recht op vrijheid van meningsuiting niet in de weg staat aan strafrechtelijke reacties op bepaalde vormen van haatzaaiende uitlatingen[45].

3.2.2. Schadelijke gevolgen voor de individuele slachtoffers en hun gemeenschappen

[43] EHRM, arrest van 14.1.2020, *Beizaras en Levickas/Litouwen*, punt 111 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.
[44] EHRM, arrest van 6.7.2006, *Erbakan/Turkije*, punt 56.
[45] EHRM, uitspraak van 24.6.2003, *Garaudy/Frankrijk*, punt 1; uitspraak van 13.11.2003, *Gündüz/Turkije*, punt 37; uitspraak van 16.11.2004, *Norwood/Verenigd Koninkrijk*; arrest van 10.7.2008, *Soulas e.a./Frankrijk*, punt 47; arrest van 9.2.2012, *Vejdeland e.a./Zweden*, punt 59.

De bijzondere ernst van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven blijkt uit de schade die zij toebrengen aan de individuele slachtoffers, aan bredere gemeenschappen en aan de samenleving als geheel.

Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven schenden het grondrecht van slachtoffers op waardigheid en gelijkheid. Zij hebben ernstige en vaak langdurige gevolgen voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid en het welzijn van slachtoffers.

Slachtoffers van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven zijn het doelwit vanwege hun vastliggende, onveranderlijke kenmerken of vanwege een kenmerk dat de kern vormt van hun identiteit[46]. Als gevolg daarvan voelen zij zich wegens hun identiteit minderwaardig, ongewenst, verguisd en geminacht in de samenleving. Naast de schadelijke lichamelijke gevolgen voor de gezondheid is het niveau van geestelijk letsel (zoals een gevoel van ontering en vernedering) als gevolg van haatdaden in feite vaak groter dan de lichamelijke schade die het gevolg is van het geweld zelf[47]. Slachtoffers van haatmisdrijven kunnen symptomen van ernstige trauma's ervaren, zoals depressie, wantrouwen van anderen, zelfschuld en een diepgaand gevoel van isolement. Deze ervaringen maken haatmisdrijven anders dan andere vormen van criminaliteit. Bovendien geven veel slachtoffers van haatmisdrijven zichzelf de schuld en hebben zij te maken met een gebrek aan vertrouwen[48].

Meer in het algemeen zijn slachtoffers van haatmisdrijven ook gedwongen te leven met de angst voor herhaalde victimisatie en worden meer kwetsbare groepen, zoals ouderen, kinderen en personen met een lichamelijke of geestelijke handicap, steeds kwetsbaarder als doelwitten van haatzaaiende uitlatingen wanneer zij in hun dagelijkse leven afhankelijk zijn van onlinecommunicatie. Slachtoffers van haatzaaiende uitlatingen worden ook blootgesteld aan politieke en sociale uitsluiting die hen ervan weerhoudt toegang te krijgen tot medische zorg en andere essentiële diensten[49]. Bovendien lopen slachtoffers die haatervaringen melden, vaak het risico van secundaire victimisatie[50], wat het slachtoffer extra schade kan berokkenen. Voor minderjarige slachtoffers kunnen haatzaaiende uitlatingen hun persoonlijke ontwikkeling op lange termijn ernstig schaden.

Door haat ingegeven misdrijven sturen boodschappen van afwijzing en minachting van hele groepen en gemeenschappen en de personen die deze groepen en gemeenschappen vormen, ervaren angst en zijn bang voor toekomstige aanvallen[51]. Het is belangrijk te wijzen op het

---

[46] Beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, directoraat-generaal Intern Beleid, Europees Parlement, "Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of offline content regulation approaches" (juli 2020), blz. 23 .

[47] Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten ("FRA"), "Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights" (2012), blz. 20. Layla Okhai, "How hate crime impacts mental health" (Diverse Minds, 2018).

[48] Zie de ondersteunende studie, punten 4.2.3, 4.3.3 en 5.2.3.

[49] Guidance Note on Addressing and Countering COVID-19 related Hate Speech, Verenigde Naties, 11 mei 2020.

[50] Victimisatie die geen rechtstreeks gevolg is van een misdrijf, maar tot stand komt door de wijze waarop het slachtoffer wordt behandeld door de politie en het strafrechtsysteem. Zie de ondersteunende studie, punten 4.2.3, 4.3.3 en 5.2.3.

[51] OVSE/ODIHR, "Understanding the Needs of Hate Crime Victims" (2020), blz. 13. Zo vermijden een aanzienlijk aantal lesbiennes, homoseksuelen en biseksuelen bepaalde plaatsen of locaties uit angst voor aanvallen, bedreigingen of intimidatie. Evenzo gaf 37-41 % van de transseksuele en interseksuele respondenten

potentieel van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven om weerklank te vinden bij de volgers van de dader, die de angst en intimidatie verder kunnen verspreiden. En zo wordt een patroon van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven in stand gehouden dat gericht is op andere personen die worden beschouwd als personen die soortgelijke beschermde kenmerken hebben of die met het slachtoffer verbonden zijn[52].

3.2.3. Schadelijke gevolgen voor de samenleving als geheel

Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven hebben ook een sterke maatschappelijke dimensie. Zij vormen een bedreiging voor democratische waarden, sociale stabiliteit en vrede[53], verergeren sociale verdeeldheid, hollen de sociale cohesie uit en veroorzaken vergeldingsmaatregelen, die leiden tot geweld en tegengeweld[54]. Het klimaat van conflicten, angst, polarisatie en radicalisering als gevolg van door haat ingegeven handelingen werd ook bevestigd door de respondenten van de gerichte raadpleging van de Commissie.

Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven hebben schadelijke gevolgen voor de grondrechten, met name voor de menselijke waardigheid, gelijkheid en vrijheid van meningsuiting. Het verlammend effect ervan op de vrijheid van meningsuiting kan ertoe leiden dat gebruikers van sociale media afzien van publieke debatten vanwege haatzaaiende inhoud die zij te zien krijgen[55]. Haat vergiftigt ook de politieke dialoog en heeft gevolgen voor de bereidheid van burgers om deel te nemen aan de politiek en om officiële functies met publieke zichtbaarheid uit te oefenen, zoals leden van het parlement, burgemeesters en politici[56]. Wat vrouwen in het openbare leven betreft, bleek uit een enquête onder 123 Europese vrouwelijke parlementsleden dat 46,9 % van de ondervraagden melding maakte van doodsbedreigingen of bedreigingen van verkrachting of slagen, en dat 58,2 % het doelwit was geweest van seksistische aanvallen op sociale netwerken op het internet[57].

Journalisten zijn vaak het slachtoffer[58] van haatzaaiende uitlatingen op sociale media en kunnen daardoor aarzelen om deel te nemen aan een publiek debat of bepaalde onderwerpen aan te pakken[59]. Hoewel haatzaaiende uitlatingen en bedreigingen gericht zijn tegen alle

---

aan dat zij “dikwijls” of “altijd” bepaalde plaatsen of locaties om dezelfde reden vermijden. FRA (2020), EU-LGBTI II: A long way to go for LGBTI equality, blz. 47.

[52] Zie FRA, “Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims’ rights” (2012), blz. 19.

[53] Zie het actieplan van de Verenigde Naties inzake haatuitingen, mei 2019; Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid (Raad van Europa).

[54]Zie de studie in opdracht van de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken van het Europees Parlement “Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches”, juli 2020; OVSE/ODIHR, “Hate crime laws-A practical guide”, 2009.

[55] Uit een Noorse studie blijkt dat een op de vijf gebruikers van sociale media (19 %) geen publieke debatten voert vanwege haatzaaiende inhoud die zij te zien krijgen. Dit percentage stijgt tot 36 % onder gebruikers die tot minderheidsgroepen behoren.

[56]Studie in opdracht van de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken van het Europees Parlement “Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches”, juli 2020;

[57] https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe; Zie ook https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/online-violence-against-women-chapter-2/#topanchor

[58] Zie de Aanbeveling van de Commissie over het waarborgen van de bescherming, de veiligheid en de weerbaarheid van journalisten en andere mediaprofessionals in de Europese Unie, C(2021) 6650 final, 16.9.2021.

[59] Uit Eurobarometer 452 van 2016 is gebleken dat driekwart van de journalisten haatzaaiende uitlatingen op sociale media heeft ervaren, en dat de helft van hen daardoor aarzelt om deel te nemen aan het publieke debat.

journalisten, blijkt uit statistieken dat vrouwelijke journalisten meer worden bedreigd dan hun mannelijke tegenhangers, met name in de vorm van online intimidatie, bedreigingen van verkrachting en moord en het aanzetten tot haat op grond van gender[60]. Deze aanvallen zijn soms het resultaat van georkestreerde campagnes die erop gericht zijn vrouwelijke journalisten in diskrediet te brengen of het zwijgen op te leggen.

Haatzaaiende uitlatingen kunnen niet alleen tot conflicten leiden, maar ook tot haatmisdrijven[61]. Er zijn aanwijzingen voor het bestaan van een "piramide van haat"[62] of "schadeladder", met aan de basis door vooroordelen ingegeven handelingen (bv. pesterijen, spot, dehumanisering) en discriminatie (bv. economisch, politiek), en hogerop geweld met door vooroordelen ingegeven motieven, zoals moord, verkrachting, aanranding, terrorisme, gewelddadig extremisme en zelfs genocide[63]. Uit onderzoek blijkt dat er een verband bestaat tussen gerichte, discriminerende tweets die in een stad worden verzonden en het grote aantal haatmisdrijven in die stad[64]. De Verenigde Naties ("VN") wijzen erop dat het aanzetten tot geweld dat gericht is tegen gemeenschappen of personen op basis van hun identiteit, kan bijdragen tot het mogelijk maken of voorbereiden van gruweldaden, en zowel een waarschuwingssignaal is als een vroegtijdige indicator van het risico van deze misdrijven[65].

Uit onderzoek blijkt ook dat haatzaaiende uitlatingen op sociale media leiden tot meer misdrijven tegen minderheden in de fysieke wereld[66]. Haatzaaiende uitlatingen op het internet hebben geleid tot een toename van het geweld tegen vluchtelingen en immigranten, etnische en religieuze minderheden en lhbtiq'ers[67]. Blootgesteld worden aan of het doelwit zijn van haatzaaiende uitlatingen kan ook bijdragen aan het proces van radicalisering en gewelddadig extremisme. Dit kan online en offline tot uitdrukking worden gebracht via uitlatingen en propaganda, maar kan ook leiden tot gewelddadige extremistische of terroristische aanslagen. Dit kan ontwrichtende en fatale gevolgen hebben voor de samenleving[68].

De Raad van Europa herinnerde eraan dat het internet een nieuwe dimensie heeft gegeven aan seksistische haatzaaiende uitlatingen, en heeft benadrukt dat seksistische haatzaaiende uitlatingen kunnen escaleren of aanzetten tot openlijk beledigende en bedreigende handelingen, waaronder seksueel misbruik of seksueel geweld, mogelijk dodelijk handelen of zelfbeschadiging[69]. De opkomst van onlinegroepen en -gemeenschappen, zoals Manosphere[70]

---

[60] Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten, Verklaring van de speciale VN-rapporteur inzake geweld tegen vrouwen en de oorzaken en gevolgen ervan.
[61] Raad van Europa, Europese Commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid
[62] Zie Anti-defamation league, 2018.
[63] Zie het onderzoeksrapport dat is gepubliceerd in het kader van het Selma-project (Social and Emotional Learning for Mutual Awareness) van het European Schoolnet, blz. 33.
[64] Zie de ondersteunende studie, punt 4.2.3.
[65] Verenigde Naties, Actieplan voor religieuze leiders en actoren ter voorkoming en bestrijding van oproepen tot geweld die tot gruweldaden kunnen leiden, juli 2017.
[66] Zo bleek uit een studie van het HateLab-project van de Universiteit van Cardiff dat, toen het aantal "haattweets" op één locatie toenam, hetzelfde gold voor het aantal raciaal en religieus verzwaarde misdrijven — waaronder geweld, intimidatie en vernieling.
[67] Resolutie van het Europees Parlement van 25 oktober 2018 over de opkomst van neofascistisch geweld in Europa (2018/2869(RSP)).
[68] Zie ook "Hate Speech and Radicalisation Online", OCCI Research Report, Johannes Baldauf, Julia Ebner en Jakob Guhl (Eds.), 2019.
[69] Aanbeveling CM/Rec(2019)1 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over het voorkomen en bestrijden van seksisme, 27 maart 2019, blz. 9.

en Incel[71], die voorzien in aanvullende internationale fora om misogynie en vijandigheid jegens vrouwen te bevorderen en te verspreiden, zijn in dit verband bijzonder zorgwekkend[72].

3.2.4. Schaal waarop haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven plaatsvinden

Een op de 10 (11 %) lhbtiq-respondenten van een enquête van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten ("FRA") gaf aan fysiek of seksueel te zijn aangevallen omdat zij lhbtiq waren (waarbij trans- en interseksuele respondenten in de betrokken periode vaker fysiek of seksueel werden aangevallen: respectievelijk 17 % en 22 %) en 51 % van de respondenten van 15-17 jaar meldde geïntimideerd te zijn op school[73].

Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven tegen personen van Aziatische afkomst, met name Chinezen, of personen met vermeende Aziatische afkomst, zijn tijdens de COVID-19-pandemie[74] toegenomen, waaronder racistische aanvallen en slagen, gewelddadig pesten, bedreigingen en racistisch misbruik[75]. Uit een enquête van het FRA blijkt dat Roma-respondenten en respondenten met een achtergrond bezuiden de Sahara of in Noord-Afrika vaker te maken krijgen met discriminatie, intimidatie en geweld op grond van haat[76].

Volgens een enquête van het FRA van 2018 over antisemitisme vreest 40 % van de Joden in de EU fysiek te worden aangevallen[77]. Uit een enquête van het FRA van 2017 naar minderheden en discriminatie[78] in de EU blijkt dat 27 % van de moslims in de afgelopen 12 maanden incidenten van door haat gemotiveerde intimidatie heeft ondervonden, terwijl dit percentage hoger is (31 %) bij moslimvrouwen die de hoofddoek in het openbaar dragen.

Vrouwen, en met name jonge vrouwen, zijn het doelwit van gendergerelateerde haatzaaiende uitlatingen, online of offline[79]. Volgens een wereldwijde enquête van 2020 had 52 % van de jonge vrouwen en meisjes te maken met online geweld, waaronder bedreigingen[80].

Daarnaast is er ook de situatie van personen die leven met twee of meer beschermde kenmerken, zoals vrouwen met een donkere huidskleur, die 84 % meer kans hebben dan blanke vrouwen om in beledigende of problematische tweets te worden genoemd[81].

---

[70] Online forum tegen feminisme, waar mannen samenkomen om met een pro-mannelijke focus te discussiëren over gender, gelijkheid en mannelijkheid, voetnoot 59, Centre for Digital Youth Care, "The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing" (2020).

[71] Een beweging/gemeenschap die vooral de afgelopen jaren bekend is geworden; "the INvoluntary CElibate men blame their misfortune on women, sexually greedy men and society", Centre for Digital Youth Care, "The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing" (2020).

[72] Centre for Digital Youth Care, 'The Angry Internet: A threat to gender equality, democracy & wellbeing" (2020).

[73] FRA, EU LGBTI Survey II (2020).

[74] Raad van Europa, ECRI, Annual Report on ECRI's activities, maart 2021; Human Rights Watch, 'Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide', 2020.

[75] Human Rights Watch, "Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide", 2020.

[76] FRA, "EU-MIDIS II: Second European Union Minorities and Discrimination Survey" (2017).

[77] FRA, "Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU", 10 december 2018.

[78] FRA, Second European Union Minorities and Discrimination Survey, 21 september 2017.

[79] Raad van Europa, "Combating sexist hate speech"

[80] Zie de enquête die is uitgevoerd door de World Wide Web Foundation & World Association of Girl Guides and Girls Scouts met gebruikmaking van het U-reportplatform van Unicef, februari 2020.

[81] Amnesty International, "Troll Patrol Findings: Using Crowdsourcing, Data Science & Machine Learning to Measure Violence and Abuse against Women on Twitter", 2018.

De VN hebben hun bezorgdheid geuit over haatzaaiende uitlatingen tegen ouderen, die in het publiek debat en op sociale media zijn ontstaan als uitingen van intergenerationele wrevel[82]. Personen met een handicap lopen meer risico om het slachtoffer te worden van geweldmisdrijven, waaronder haatmisdrijven, of om met haatzaaiende uitlatingen te worden geconfronteerd dan andere personen[83]. Uit de reacties op de raadpleging van de Commissie bleek dat in sommige landen 21 % van de haatmisdrijven die aan de autoriteiten zijn gemeld, worden gepleegd tegen personen met een handicap[84]. In het algemeen worden slachtoffers geviseerd louter omdat zij een handicap hebben, als dusdanig worden gepercipieerd of in verband worden gebracht met een persoon met een handicap[85]. Bovendien is de Wereldgezondheidsorganisatie van mening dat het misbruik van ouderen waarschijnlijk een steeds groter probleem zal worden als gevolg van de vergrijzing[86].

Deze cijfers geven slechts het topje van de ijsberg weer omdat niet alle feiten worden gemeld en geregistreerd[87] en wegens niet-vergelijkbare methoden voor het verzamelen van gegevens[88]. Uit bronnen[89] blijkt bijvoorbeeld dat 88 % van de door haat ingegeven fysieke aanvallen op Roma niet werd gemeld en dat 79 % van de Joodse mensen die te maken kregen met antisemitische intimidatie, de ernstigste incidenten niet meldde aan de politie of enige andere organisatie. En slechts één op de vijf (21 %) gevallen van fysiek of seksueel geweld tegen lhbtiq'ers werd gemeld[90]. Leeftijd is een voorbeeld van het feit dat het gebrek aan erkenning als grond voor haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven en het ontbreken van sancties voor daaraan gerelateerde misdrijven leiden tot minder meldingen en een gebrek aan informatie over de omvang van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven tegen ouderen[91]. Het AGE-platform[92] betreurt met name deze realiteit, die verborgen blijft ondanks de zorgwekkende prevalentie in heel Europa, en wijst erop dat de onzichtbaarheid en het gebrek aan bescherming van oudere slachtoffers wordt vergroot door het gebrek aan bewustzijn van leeftijd als grond voor haatmisdrijven.

3.2.5. Strafrechtelijke respons in de lidstaten

De ernst van de hierboven beschreven gevolgen heeft ertoe geleid dat de lidstaten bepaalde vormen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven strafbaar hebben gesteld. De strafbaarstelling van deze gedragingen geeft een signaal van een specifieke maatschappelijke afkeuring. Het is een indicatie van de specifieke ernst en het specifieke gevaar van deze gedragingen, die bijzonder schadelijk zijn voor de grondrechten.

---

[82] Beleidsnota van de VN: "The Impact of COVID-19 on older persons", mei 2020.
[83] FRA, "Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities", maart 2015.
[84] Zie de ondersteunende studie, bijlage VII.
[85] FRA, "Equal protection for all victims of hate crime. The case of people with disabilities", maart 2015, blz. 2.
[86] Wereldgezondheidsorganisatie, "Elder Abuse", 2021.
[87] Zie ook OVSE/ODHIR waar het stelt dat het onvoldoende melden van haatmisdrijven betekent dat slachtoffers en hun behoeften te vaak onzichtbaar blijven, 16 november 2020.
[88] Volgens de ondersteunende studie bleek op basis van de raadpleging van belanghebbenden dat de meeste belanghebbenden van mening waren dat in hun lidstaten niet alle incidenten van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven in hun lidstaten werden gemeld.
[89] Zie de FRA-enquête "Roma and Travellers in Six Countries", 2020, en de FRA-enquête "'Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU", 2018.
[90] FRA, EU-LGBTI II, 'A long way to go for LGBTI equality', blz. 38 en 46.
[91] Zie de ondersteunende studie, punt 4.2.3.
[92] AGE Platform Europe is een Europees netwerk van non-profitorganisaties van en voor mensen van 50 jaar en ouder; zie het antwoord van AGE Platform Europe op de raadpleging van de Commissie.

Als gevolg van de omzetting van het kaderbesluit in nationaal recht worden **haatzaaiende uitlatingen** op grond van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming, dan wel nationale of etnische afkomst in alle lidstaten strafbaar gesteld[93]. Bovendien hebben de lidstaten haatzaaiende uitlatingen ook uitdrukkelijk strafbaar gesteld voor andere beschermde kenmerken: in 20 lidstaten zijn haatzaaiende uitlatingen op grond van seksuele geaardheid strafbaar[94] en in 17 lidstaten op grond van geslacht/gender[95]. Daarnaast stellen 14 lidstaten haatzaaiende uitlatingen op grond van handicap strafbaar[96] en 6 lidstaten op grond van leeftijd[97]. Bovendien hebben 8 lidstaten[98] (alternatief of aanvullend) haatzaaiende uitlatingen strafbaar gesteld zonder de beschermde kenmerken van de groepen te definiëren en de strafbaarstelling van haatzaaiende uitlatingen open te laten, met het doel alle minderheidsgroepen of delen van de bevolking te beschermen[99].

Ook **haatmisdrijven** worden in de lidstaten op grote schaal strafbaar gesteld, hetzij als een op zichzelf staand specifiek strafbaar feit, hetzij als een algemene verzwarende omstandigheid voor alle misdrijven die zijn gepleegd met door vooroordelen ingegeven motieven. Naast de strafbaarstelling van haatmisdrijven op grond van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming of nationale of etnische afkomst als gevolg van de omzetting van het kaderbesluit in nationaal recht, stellen 19 lidstaten haatmisdrijven op grond van seksuele geaardheid strafbaar[100] en doen 17 lidstaten dat op grond van geslacht/gender[101]. Daarnaast stellen 13 lidstaten haatmisdrijven op grond van handicap strafbaar[102] en doen 10 lidstaten dat op grond van leeftijd[103]. Bovendien staan 15 lidstaten[104] de nationale rechtbanken toe om bij het bepalen van de strafrechtelijke sanctie rekening te houden met de motivatie van de dader voor een misdrijf, als alternatief voor of als aanvulling op een op zichzelf staand strafbaar feit met betrekking tot haatmisdrijven. Sommige lidstaten hebben de beschermde kenmerken ook ongedefinieerd gelaten om haatmisdrijven op basis van welke vorm van onverdraagzaamheid dan ook te kunnen omvatten.

3.3. De grensoverschrijdende dimensie van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven

---

93 Dit zijn de hierboven genoemde, in het kaderbesluit vastgestelde gronden; zie ook de ondersteunende studie, punten 4.2.1 en 4.3.1. De omzetting is echter niet altijd correct of volledig geweest. Daarom heeft de Commissie tegen sommige lidstaten inbreukprocedures ingeleid.

94 BE, DK, EE, IE, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, SI, SK, FI, SE.

95 Van die groep verwijzen 14 lidstaten (BE, EE, ES, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, en SI) specifiek naar de grond van geslacht/gender, en verwijzen 10 lidstaten (EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) (alternatief of aanvullend) naar de grond van genderidentiteit en 2 lidstaten (BE en EL) naar de grond van geslachtskenmerken.

96 BE, EL, ES, FR, HR, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PT, SI, FI.

97 BE, ES, LV, LT, LU, AT.

98 CZ, DE, HR, LV, HU, RO, SI, FI.

99 Zo worden in het Duitse recht haatzaaiende uitlatingen tegen groepen die specifieke kenmerken gemeen hebben, zoals raciale of religieuze groepen, strafbaar gesteld, maar ook die “tegen delen van de bevolking”.

100 BE, DK, EL, ES, FR, HR, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE. Het is belangrijk op te merken dat sommige lidstaten alleen specifieke strafbare feiten met betrekking tot seksuele geaardheid strafbaar stellen.

101 Van die groep verwijzen 13 lidstaten (BE, ES, FR, CY, LT, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI) specifiek naar de grond van geslacht/gender, en verwijzen 11 lidstaten (BE, EL, ES, FR, HR, CY, LU, HU, MT, PT, SE) (alternatief of aanvullend) naar de grond van genderidentiteit en 4 lidstaten (BE, EL, FR, MT) naar de grond van geslachtskenmerken.

102 BE, EL, ES, FR, HR, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, FI.

103 BE, ES, FR, HR, LT, LU, MT, AT, RO, FI.

104 BG, CZ, DK, DE, EE, HR, LV, HU, AT, PL, PT, RO, SI, FI, SE.

De grensoverschrijdende dimensie van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven blijkt uit de **aard en de impact** van deze verschijnselen en uit het bestaan van een **bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden**.

Dat is evident voor **haatzaaiende uitlatingen** op het internet. Gezien het grensoverschrijdende karakter van het internet verspreiden online haatzaaiende uitlatingen zich snel en zijn ze overal toegankelijk voor iedereen. Dit maakt het voor haatgroepen gemakkelijker om hun publiek uit te breiden tot landen met vergelijkbare politieke of sociale situaties[105]. De meeste belanghebbenden die op de gerichte raadpleging van de Commissie hebben gereageerd, hebben ook de nadruk gelegd op de grensoverschrijdende dimensie, onder meer aan de hand van specifieke voorbeelden[106]. Zo komen haatzaaiende uitlatingen op grond van geslachtskenmerken en met name ten aanzien van interseksuele personen steeds vaker van groepen die grensoverschrijdend actief zijn[107]. Ook de Raad van Europa[108] heeft gewezen op de alomtegenwoordigheid van gendergerelateerde haatzaaiende uitlatingen en heeft opgeroepen tot krachtigere maatregelen om deze te bestrijden.

Haatdragende boodschappen die offline worden geuit (bijvoorbeeld in de geschreven pers, in televisie-uitzendingen, in politieke toespraken of sportevenementen) hebben echter een grensoverschrijdende dimensie die blijkt uit de impact ervan, aangezien zij gemakkelijk over de grenzen heen worden gereproduceerd en op grote schaal worden verspreid. Meer dan 80 % van de respondenten van de gerichte raadpleging was van mening dat offline haatzaaiende uitlatingen over de grenzen heen een overloopeffect hebben[109]. Zij wijzen erop dat haatdragende boodschappen worden ontwikkeld en verspreid door netwerken met leden uit verschillende landen, en dat ideologieën achter haatzaaiende uitlatingen internationaal worden ontwikkeld en daarom grensoverschrijdende verschijnselen zijn[110].

De grensoverschrijdende dimensie van **haatmisdrijven** houdt rechtstreeks verband met de grensoverschrijdende dimensie van haatzaaiende uitlatingen. Haat verspreidt zich over nationale grenzen heen, wat leidt tot een spiraal van geweld. Net als haatzaaiende uitlatingen kunnen de ideologieën achter haatmisdrijven internationaal worden ontwikkeld en snel online worden gedeeld. Haatmisdrijven kunnen worden gepleegd door netwerken met leden uit verschillende landen (binnen of buiten de EU), die tot fysieke aanvallen aanzetten of deze

[105] Zie de ondersteunende studie, punt 4.3.4; Anti-Defamation League, "Soldiers of Odin USA: The Extreme European Anti-Refugee Group Comes to America", 2016; de Soldiers of Odin (soldaten van Odin) zijn een controversiële groep met een ideologie die is gericht tegen immigranten, moslims en vluchtelingen; de groep is opgericht in Finland en verspreidt zich tot in de Verenigde Staten.

[106] Een concreet voorbeeld van het overloopeffect van online haatzaaiende uitlatingen over de grenzen heen is de campagne #DefendEurope van de Franse extreemrechtse intellectuele beweging "Nouvelle Droite", waarin de reikwijdte van de ideologie-overschrijdende en grensoverschrijdende samenwerking en mobilisatie van extreemrechts over de hele wereld, te weten het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland, Zweden, Nederland, Noorwegen, Italië en de VS, wordt benadrukt; zie de ondersteunende studie, punt 4.3.4.

[107] Zie de ondersteunende studie, punt 4.2.4.

[108] Aanbeveling CM/Rec(2019)1 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over het voorkomen en bestrijden van seksisme, 27 maart 2019.

[109] Zie de ondersteunende studie, bijlage VI.

[110] Zie de ondersteunende studie, punt 4.2.4; zie ook bijlage VII bij de ondersteunende studie, waarin diverse voorbeelden van de grensoverschrijdende impact van offline haatzaaiende uitlatingen zijn opgenomen, zoals de werking van de extreemrechtse Griekse organisatie "Golden Dawn", en vergelijkingen werden gemaakt met offline verspreiding en overloopeffecten tussen lidstaten van samenzweringstheorieën — zoals de "Great Replacement Theory" — via offline-evenementen, bijeenkomsten en "publiciteitsstunts".

organiseren of uitvoeren. Het Counter Extremism project[111], het Soufan Center[112], en de Anti-Defamation League[113] bieden voorbeelden van de transnationale activiteiten van verschillende groepen die over de grenzen heen invloed uitoefenen en inspireren. Haatmisdrijven kunnen ook een klimaat van angst of sociale conflicten creëren, die van de ene EU-lidstaat naar de andere kunnen overslaan[114]. Haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven kunnen ook leiden tot radicalisering en de oprichting van gewelddadige extremistische groeperingen, die grenzen overschrijden en in hun ideologie verenigd zijn.

Hetzelfde verschijnsel kan er ook toe leiden dat haatmisdrijven in een ander land worden herhaald of dat er follow-uppatronen zijn, waarbij het eerst gepleegde misdrijf wordt geïmiteerd. Dit kan ook het geval zijn wanneer er veel bekendheid wordt gegeven aan specifieke haatmisdrijven, waarbij andere personen worden aangespoord soortgelijke misdrijven te plegen ("copycat-effect"). Naast het daadwerkelijk plegen van haatmisdrijven kunnen de psychologische gevolgen voor individuen en de samenleving gemakkelijk de grenzen oversteken door een klimaat van angst en sociale conflicten te creëren. Misdrijven en gebeurtenissen in verschillende delen van de wereld hebben gevolgen gehad voor verschillende landen, waaronder de "Black Lives Matter" -beweging. Het overloopeffect van haatmisdrijven over de grenzen heen werd door de meeste respondenten van de raadpleging van de Commissie erkend.[115].

Dit proces is wereldwijd van aard en heeft gevolgen, ongeacht de geografische oorsprong ervan. De EU kan wereldwijd als rolmodel fungeren en ideeën en initiatieven die elders worden gelanceerd, kunnen bijdragen tot een doeltreffender optreden in Europa.

Deze achtergrond onderstreept **de bijzondere noodzaak om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op gemeenschappelijke basis te bestrijden.**

De bijzondere noodzaak om deze gedragingen op gemeenschappelijke basis aan te pakken, vloeit voort uit de ernstige gevolgen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven voor de in artikel 2 VEU verankerde kernwaarden van de EU. De bescherming van onze gemeenschappelijke waarden vereist een gemeenschappelijk optreden.

De negatieve gevolgen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven gaan verder dan de gevolgen voor individuele slachtoffers en kunnen ook gevolgen hebben voor groepen of gemeenschappen van mensen die in verschillende landen wonen. Het niet strafbaar stellen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven in enkele lidstaten kan de inspanningen om deze verschijnselen doeltreffend aan te pakken en overloopeffecten te verminderen, ondermijnen. Het gebrek aan een gemeenschappelijke aanpak van de strafbaarstelling leidt ook tot lacunes en een ongelijke bescherming van de slachtoffers van dergelijke daden in de EU, aangezien alleen personen die als slachtoffers van misdrijven worden erkend, toegang hebben tot de herstel- en ondersteuningsmaatregelen waarin het EU-recht voorziet. Bovendien kan een versnipperde aanpak gemengde signalen geven aan het publiek dat dergelijke daden niet

---

[111] Counter Extremism Project, "Violent Right-Wing Extremism and Terrorism – Transnational Connectivity, Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures", 2020, blz. 12, 79 en 145.
[112] Het Soufan Center, "White Supremacy Extremism: The Transnational Rise of the Violent White Supremacist Movement", 2019, blz. 11.
[113] Anti-Defamation League, "Hate Beyond Borders: The Internationalisation of White Supremacy".
[114] Zie de ondersteunende studie, punt 5.2.4.
[115] Zie de ondersteunende studie, punten 4.2.3, 4.3.4, 5.2.3, 5.2.4 en 5.2.5.

serieus worden genomen en ongestraft kunnen worden gepleegd[116], dat zij in sommige landen als "normaal" worden beschouwd of zelfs als de legitimering en/of verdraagzaamheid van de staat ten aanzien van dergelijk gedrag[117].

Bovendien vloeit de bijzondere noodzaak om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op gemeenschappelijke basis te bestrijden voort uit de inspanningen van de afzonderlijke lidstaten om verschillende vormen van haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen op zichzelf strafbaar te stellen. Een dergelijke aanpak leidt tot fragmentatie en een gebrek aan een gelijk speelveld voor personen die het slachtoffer kunnen worden van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven.

3.4. Ontwikkelingen in de criminaliteit

Volgens de VN is er de laatste jaren sprake van een alarmerende piek in online en offline haatzaaiende uitlatingen en aansporingen[118]. Sinds 2007, toen de Commissie voorstelde racistische en xenofobe handelingen strafbaar te stellen in alle lidstaten, is er een gestage toename van haatuitingen en haatmisdrijven[119]. Deze stijging houdt verband met veranderingen in de sociale, economische en technologische omgeving. De meeste respondenten (meer dan 60 %) van de gerichte raadpleging van de Commissie erkenden ook dat het aantal haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven tussen 2018 en 2020 is toegenomen ten opzichte van de voorgaande periode tussen 2015 en 2017. Factoren hiervoor waren onder meer toegenomen migratiestromen, economische en sociale crises (waaronder de COVID-19-pandemie) en betere toegang tot online informatie, waaronder het gebruik van sociale netwerken, met als resultaat een snelle uitwisseling van inhoud.[120].

Het internet biedt een kanaal om meer en gemakkelijker haatzaaiende uitlatingen te verspreiden online. Plegers van haatzaaiende uitlatingen op het internet gaan tot actie over en voelen geen remming door een gevoel van anonimiteit en straffeloosheid op het internet, waardoor het risico toeneemt dat zij dergelijke misdrijven blijven plegen.

De toename van gewelddadige extremistische personen en groepen in heel Europa was een van de factoren die heeft bijgedragen tot polarisatie en radicalisering in de samenleving. Dit heeft op zijn beurt geleid tot een toename van het aantal haatzaaiende uitlatingen tegen gemarginaliseerde groepen en vrouwen. In 2019 heeft het Europees Parlement dit erkend in een resolutie over "de opkomst van neofascistisch geweld in Europa", en heeft het de lidstaten opgeroepen " om haatmisdrijven, haatzaaiende taal van en het zoeken naar zondebokken door politici en ambtenaren [...] te veroordelen en te bestraffen, aangezien zij haat en geweld in de samenleving direct normaliseren en versterken"[121].

---

[116] Zie voetnoot 5, Raad van Europa, Europese Commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid ("ECRI"), Algemene beleidsaanbeveling nr.15 over de bestrijding van haatzaaiende uitlatingen, 8 december 2015.
[117] EHRM, arrest van 17.1.2017, *Király en Dömötör/Hongarije*.
[118] Verenigde Naties, Actieplan voor religieuze leiders en actoren ter voorkoming en bestrijding van oproepen tot geweld die tot gruweldaden kunnen leiden, juli 2017.
[119] "Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches", beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken van het Europees Parlement, juli 2020.
[120] Zie de ondersteunende studie, punten 4.2.1, 4.3.1 en 4.3.2.
[121] Resolutie van het Europees Parlement van 25 oktober 2018 over de opkomst van neofascistisch geweld in Europa (2018/2869(RSP)), P8_TA(2018)0428, Straatsburg, 2018.

De ECRI onderstreepte de toename van ultranationalistische, xenofobe, racistische en homo- en transfobe haatzaaiende uitlatingen in de verschillende verkiezingscampagnes in 2019, die steeds verder doordringen en vaak toonaangevend zijn in de sociale media.[122]. Volgens de ECRI worden beledigende en vernederende opmerkingen over leden van minderheidsgroepen tegenwoordig gemakkelijker aanvaard dan in het verleden. De Raad van Europa heeft immers een alarmerend signaal afgegeven over de situatie in Europa, dat met een schokkende realiteit wordt geconfronteerd: antisemitische, antimoslim- en andere racistische haatmisdrijven nemen in een alarmerend tempo toe"[123].

De COVID-19-pandemie heeft een klimaat gecreëerd waarin haatzaaiende uitlatingen gedijen en een tsunami van haat en xenofobie werden[124]. Europol[125] benadrukte hoe de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische en sociale crises hebben geleid tot een hardere houding en een grotere acceptatie van intimidatie, waaronder oproepen tot het plegen van gewelddadige handelingen. In haar jaarverslag voor 2020 wees de ECRI op de toegenomen blootstelling aan haatzaaiende uitlatingen en geweld van bepaalde groepen[126] die de schuld kregen voor de grote verspreiding van het virus. Het gaat hierbij onder meer om Roma en migranten wier toegang tot gezondheidszorg en overheidssteun nog moeilijker was geworden[127], evenals personen van Aziatische afkomst of personen die als dusdanig worden gepercipieerd[128]. Er is ook een toename van samenzweringstheorieën tegen bepaalde groepen, wat heeft geleid tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven[129]. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat in de eerste twee maanden van 2021 (tijdens de pandemie), in vergelijking met dezelfde periode van 2020 (pre-pandemie), er sprake was van een verzevenvoudiging van het aantal antisemitische berichten op de onderzochte Franse accounts/kanalen, en op de Duitse meer dan een verdertienvoudiging[130].

De pandemie benadrukte ook de spanningen tussen de generaties en leidde tot een opleving van vijandige boodschappen op sociale media die kunnen worden aangemerkt als haatzaaiende uitlatingen tegen ouderen, die als kwetsbare categorie meer het doelwit zijn geweest van misbruik tijdens de pandemie en vatbaarder waren om het slachtoffer te worden van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven[131].

---

[122] ECRI Annual Report 2019
[123] Verklaring van Marija Pejčinović Burić, secretaris-generaal van de Raad van Europa, 27 februari 2020.
[124] António Guterres, secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Global appeal to address and counter COVID-19-related hate speech, New York, 8 mei 2020.
[125] The Europol European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021, blz. 28.
[126] Zie ook European Voice against Racism, https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59; zie ook ECRI's Bureau holds exceptional meeting and exchanges views with Director of FRA and EU Special Representative for Human Rights - News of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) (coe.int)
[127] https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-september-1; https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-november-1
[128] ECRI, Annual Report on ECRIS's activities, maart 2021.
[129] Tony Blair Institute for Global Change, "From the Fringes to the Forefront: How far-right movements across the globe have reacted to Covid-19" (juli 2020); Zie ook de bevindingen van de raadpleging georganiseerd door het International Dialogue Centre en de European Council for Religious Leaders/Religions for Peace Europe, 20 april 2021;
[130] Zie de studie van het Institute for Strategic Dialogue voor de Europese Commissie, "The Rise of Antisemitism Online During the Pandemic, A study of French and German content", april 2021.
[131] Zie de feedback van AGE Platform Europe op de raadpleging van de Commissie, de verklaring van secretaris-generaal van de Verenigde Naties António Guterres en de ondersteunende studie, punt 4.2.1.

Mensen die als lhbtiq worden geïdentificeerd, hebben sinds het begin van de pandemie te maken gekregen met een toename van geweld[132]. "Seksuele geaardheid of genderidentiteit" was de op twee na meest voorkomende grond van de gemelde haatmisdrijven (18,35 %) in het Hate Crime Report 2019 van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten ("ODIHR") — een stijging ten opzichte van 2018 (14,61 %)[133]. Gendergerelateerde haatzaaiende uitlatingen nemen ook toe in Europa, zowel online als offline en in alle vormen van sociale interactie (bv. op school, op het werk, in openbare ruimten). Alle vormen van gendergerelateerd cybergeweld tegen vrouwen, waaronder misogyne haatzaaiende uitlatingen, kwamen al vóór COVID-19 steeds vaker voor, wat heeft geleid tot de normalisering van geweld tegen vrouwen. In een verslag[134] over online intimidatie van vrouwelijke ministers stelde het NAVO-kenniscentrum voor strategische communicatie vast dat de COVID-19-pandemie, immigratie, de betrekkingen van de EU en sociaal liberale politiek de onderwerpen waren die aanleiding gaven tot de meest beledigende online berichten.

Wat de recente wetgevingsontwikkelingen betreft, kan in de afgelopen jaren een geleidelijke toename van de strafbaarstelling op andere dan de in het kaderbesluit genoemde gronden worden waargenomen. Momenteel zijn in 11 lidstaten[135] wetgevingsvoorstellen ingediend of wetgevingsprocessen gestart om haatzaaiende uitlatingen en/of haatmisdrijven verder strafbaar te stellen. Negen van die lidstaten[136] hebben voorgesteld om bepaalde gronden toe te voegen aan hun strafwetgeving inzake haatzaaiende uitlatingen en/of haatmisdrijven.

4. Toegevoegde waarde van de uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven

4.1. Een doeltreffende respons op EU-niveau

Op basis van de hierboven uiteengezette beoordeling beschouwt de Commissie dit initiatief als het meest doeltreffende antwoord op de vastgestelde problemen op EU-niveau. Met name kan alleen een gemeenschappelijk initiatief op EU-niveau bescherming bieden aan de in artikel 2 VEU verankerde gemeenschappelijke waarden, die worden ondermijnd door alle vormen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, ongeacht de geviseerde personen en groepen.

Met een gezamenlijke inspanning kan doeltreffend en consistent worden gereageerd op de uitdagingen die voortvloeien uit het grensoverschrijdende karakter van beide fenomenen, de omvang ervan en de stijgende trend. Gezien de huidige uiteenlopende en versnipperde strafrechtelijke benaderingen van de lidstaten en de beperkte impact ervan op EU-niveau, wordt dit grensoverschrijdende probleem in het kader van dit initiatief alomvattend aangepakt.

---

[132] Zie Steering Committee on Anti-Discrimination, Diversity and Inclusion van de Raad van Europa, "COVID-19: An analysis of the anti-discrimination, diversity and inclusion dimensions in Council of Europe Member States" (2020), blz. 19. Zie ook 2019 FRA report on the pandemic and its impact on fundamental rights, FRA report "The Coronavirus Pandemic and Fundamental Rights: A year in Review" (2021) en ECRI report 2020

[133] ODHIR, Hate Crime Report, 2019; zie de berichten in de pers dat haatmisdrijven tegen lhbtiq'ers in Spanje in de eerste helft van 2021 met 43 % zijn toegenomen.

[134] https://stratcomcoe.org/news/nato-stratcom-coe-research-female-finnish-ministers-received-a-disproportionate-number-of-abusive-messages/17

[135] DK, DE, IE, ES, IT, CY, NL, PL, RO, FI. Zie de ondersteunende studie, punt 3.7. Er zij met name op gewezen dat de voorgestelde hervorming in Italië niet is goedgekeurd.

[136] DK, DE, ES, FR, IT, CY, NL, PL, FI.

Alleen een gemeenschappelijke aanpak van de strafbaarstelling van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op EU-niveau kan zorgen voor een consistente bescherming van de slachtoffers van dergelijke daden in de hele EU. Dit omvat de toegang van slachtoffers tot de speciale beschermingsmaatregelen die in het kader van de richtlijn slachtofferrechten aan de meest kwetsbare slachtoffers van strafbare feiten worden geboden. Gezien de grensoverschrijdende dimensie van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven en de noodzaak van een strafrechtelijke oplossing, is samenwerking tussen justitiële autoriteiten van cruciaal belang. Een gemeenschappelijke strafrechtelijke respons kan het wederzijdse vertrouwen en de justitiële samenwerking versterken, de basisbeginselen van een EU-ruimte van vrijheid, veiligheid en recht met eerbiediging van de grondrechten.

4.2. Gebrek aan alternatieven voor de uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven

Hoewel er overlappingen kunnen zijn met bepaalde in artikel 83, lid 1, VWEU[137] genoemde vormen van criminaliteit, kunnen er vooralsnog geen minimumvoorschriften voor de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als zodanig op EU-niveau worden vastgesteld.

Met name de gedeeltelijke overlapping tussen “computercriminaliteit” en haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen zou het niet mogelijk maken minimale strafrechtelijke regels vast te stellen voor alle vormen van haatzaaiende uitlatingen, ongeacht de gebruikte middelen. Dit zou het mogelijk kunnen maken minimumvoorschriften vast te stellen voor haatzaaiende uitlatingen die via internet worden gedeeld, maar niet voor haatzaaiende uitlatingen die op andere manieren worden gepleegd en gedeeld. Bijvoorbeeld door het publiek delen of verspreiden van pamfletten of foto’s, tijdens openbare bijeenkomsten (bv. sportevenementen), uitzendingen op televisie en politieke uitlatingen. Dit zou betekenen dat er één geharmoniseerd strafrechtelijk kader voor haatzaaiende uitlatingen in de EU zou bestaan wanneer deze op digitale wijze worden gepleegd, en daarnaast een uiteenlopende en versnipperde aanpak in de EU ten aanzien van haatzaaiende uitlatingen die met andere middelen worden gepleegd. Een vergelijkbare, ongerechtvaardigde scheiding zou ontstaan tussen de strafbaarstelling van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, aangezien haatmisdrijven niet onder de rechtsgrondslag voor “computercriminaliteit” zouden vallen. Een dergelijke fragmentarische strafbaarstelling kan deze nauw met elkaar verweven verschijnselen niet doeltreffend en volledig aanpakken.

Bepaalde gevallen van haatmisdrijven kunnen onder specifieke omstandigheden als “terrorisme” worden beschouwd en als een terroristisch misdrijf worden aangemerkt, namelijk wanneer een terroristisch oogmerk kan worden vastgesteld. Bijvoorbeeld de intentie om een bevolking ernstig te intimideren[138]. Ondanks dergelijke mogelijke overlappingen zullen “terrorisme” en de definitie van terroristische misdrijven niet van toepassing zijn op alle gevallen van haatmisdrijven en derhalve niet kunnen worden gebruikt voor een alomvattende strafbaarstelling van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven.

---

[137] Er bestaan ook overlappingen tussen verschillende bestaande vormen van EU-criminaliteit, zoals “georganiseerde criminaliteit” en “illegale drugshandel” of “seksuele uitbuiting van vrouwen”, die niettemin als afzonderlijke vormen van criminaliteit zijn erkend.

[138] Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad, (PB L 88 van 31.3.2017, blz. 6).

Tegen deze achtergrond lijkt het erop dat alleen de aanmerking van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven als een nieuwe, afzonderlijke volwaardige vorm van criminaliteit een doeltreffende en alomvattende strafrechtelijke aanpak van deze fenomenen op EU-niveau mogelijk kan maken.

Daarom kan dit initiatief van de Commissie worden beschouwd als in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, dat inherent lijkt te zijn aan de vervulling van de criteria van artikel 83, lid 1, VWEU. Het initiatief staat bovendien in verhouding tot de beoogde doelstellingen. Met name leidt het op zich niet tot financiële of administratieve lasten voor de Unie, nationale, regionale of lokale overheden, marktdeelnemers of burgers.

5. Conclusie

De dringende noodzaak om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven in de hele EU aan te pakken, vereist gezamenlijke inspanningen en inzet.

Met deze mededeling verzoekt de Commissie de Raad om, met goedkeuring van het Europees Parlement, dit initiatief voort te zetten en een besluit te nemen over de uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven. Daartoe gaat de mededeling vergezeld van een initiatief van de Commissie voor de vaststelling van een besluit van de Raad, overeenkomstig artikel 83, lid 1, VWEU.

Na de aanneming van het besluit van de Raad zal de Commissie bevoegd zijn om wetgeving voor te stellen om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op EU-niveau strafbaar te stellen. Met bijzondere aandacht voor de nationale wetgevingskaders en in nauwe samenwerking met de lidstaten en het Europees Parlement zal de Commissie een krachtig antwoord voorstellen op de problemen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven in de hele EU vandaag en in de toekomst.